



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

17 | 2012

Pravo, nogomet in nauk o razlaganju

Vijeća nacionalnih manjina

Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti

*National Minority Councils: Institution of Questionable Legitimacy and
Predominantly Unachieved Competences*

Antonija Petričušić



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/2235>

DOI: 10.4000/revus.2235

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 10 juin 2012

Number of pages: 91-104

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Antonija Petričušić, « Vijeća nacionalnih manjina », *Revus* [Mrežno izdanje], 17 | 2012, Datum mrežne objave: 14 septembre 2013, pristupljeno 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revus/2235>

All rights reserved

Antonija Petričušić*

Vijeća nacionalnih manjina Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti

Iako ove godine hrvatski Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina obilježava desetogodišnjicu svoje prilično uspješne primjene, hrvatska se manjinska politika još uvijek razvija i oblikuje. Ovaj članak propituje smislenost jednog od instrumenata predstavništva nacionalnih manjina. Ustavni zakon uveo je 2002. godine novu instituciju - vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Pripadnici nacionalnih manjina biraju ih na neposrednim izborima s mandatom sudjelovanja u javnom životu i suupravljanju lokalnim poslovima u jedinicama samouprave. Sredinom 2011. godine održani, treći po redu, izbori za manjinske predstavnike i vijeća, potvrdili su trend slabog interesa manjinskih birača za ovu instituciju i ukazali na njenu upitnost. Stoga članak zagovara promjenu izbornog zakonodavstva kojom bi se omogućili istovremeni izbori vijeća i predstavnika uz izbore za lokalna predstavnička i izborna tijela što bi posljedično osiguralo veći broj birača te osnažilo legitimitet vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Ključne riječi: hrvatska manjinska politika, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u jedinicama samouprave, političko predstavništvo nacionalnih manjina, legitimitet

1 UVOD

Težeći prvenstveno unaprjeđivanju, očuvanju i zaštiti položaja nacionalnih manjina u hrvatskom društvu,¹ zakonodavac je predvidio pravo pripadnika nacionalnih manjina birati na neposrednim izborima svoje predstavnike i vijeća, koja su sukreatori onih političkih odluka u jedinicama samouprave koje se tiču interesa nacionalnih manjina. Ne radi se dakle o zastupnicima nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinicama samouprave,² nego o konzultativnim tijelima,

koja skrbe da se pitanja od manjinskog interesa (ona koja se tiču zaštite njihovog identiteta, ali i očuvanja i poboljšanja položaja njihove zajednice u mjestima koje tradicionalno nastanjuju ili u kojima žive u značajnijem broju) nađu na dnevnim redovima predstavničkih tijela lokalnih i regionalnih vlasti. Ovaj članak analizira okolnosti ustanovljenja ove relativno nove institucije manjinskog predstavništva, njezine ovlasti i dosadašnje (ne)uspjehe vijeća i predstavnika nacionalnih manjina prilikom predlaganju mjera za unapređenje položaja nacionalnih manjina pred

i gradovima u kojima sudjeluju u stanovništvu od 5% do 15% imaju pravo na jednog vijećnika – manjinskog predstavnika u predstavničkom tijelu jedinice. Ukoliko sudjeluju u stanovništvu općina i gradova s više od 15%, te u županijama s više od 5%, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima. Članak 20. UZO PNM.

* antonija.petricusic@pravo.hr | Mr. sc., Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

1 Članak 31. stavak 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (UZO PNM), Narodne novine 155/02, 47/10 i 80/10.

2 Pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj imaju pravo na zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pripadnici nacionalnih manjina u općinama

predstavničkim tijelima lokalnih i regionalnih vlasti. Članak potom ispituje postupak izbora vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, koji se biraju na neposrednim izborima, na kojima je do sada izlaznost birača bila izuzetno mala, dovodeći u pitanje legitimnost institucije. Ovaj će članak stoga pokušati dokazati da je ponekad spremnost međunarodno(pravno)m usklađivanju izlišna, jer se funkcije i rezultati vijeća i predstavnika nacionalnih manjina ne ostvaruju ni u trećem mandatu. Osim toga, ovakva institucija je skupa i nepotrebna i zbog toga što je sve njezine nadležnosti moguće ostvariti i djelovanjem drugih postojećih institucija manjinskog sudjelovanja; npr. putem predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave. Članak stoga implicira da postoje osnovane pretpostavke da se (i) u potpunosti ukine institucija vijeća i predstavnika ili (ii) osnaži njihova uloga na lokalnoj i regionalnoj razini, time što će vlasti jedinica samouprave početi doživljavati vijeća i predstavnike kao punopravne i nezamjenjive partnere, sukreatore svih lokalnih i regionalnih odluka.

2 **RATIO USTANOVLJENJA KONZULTATIVNIH TIJELA NACIONALNIH MANJINA I NJIHOVE OVLASTI**

Konzultativna tijela nacionalnih manjina postoje i u nekoliko susjednih nam zemalja. U posljednjem desetljeću počinju zaživljavati u praksi, no uglavnom se nisu „nametnula“ kao relevantan čimbenik manjinske političke participacije. U Mađarskoj ovakva institucija manjinskog sudjelovanja, točnije manjinske samouprave, postoji od 1993. godine.³ U toj zemlji nacionalne manjine imaju pravo utemeljiti manjinsku samoupravu na svim razinama vlasti, a manjinska se samouprava bira na neposrednim izborima. One npr. imaju pravo inicirati postupak pred javnim tijelima u cilju rješavanja problema manjinskih zajednica. Osim toga, imaju pravo od javnih tijela zahtijevati informacije i mogu im davati savjete, a ponekad imaju i određene samoupravne kompetencije.

3 Članci 21.- 39/H. Zakona LXXVII. iz godine 1993. o pravima nacionalnih i etničkih manjina propisuju postupak konstituiranja, stjecanja pravne osobnosti i nadležnosti manjinskih samouprava.

Određene vidove manjinskog sudjelovanja putem konzultativnih tijela predviđaju i manjinska zakonodavstva Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Makednije te Srbije. U Srbiji su nacionalni savjeti nacionalnih manjina oblik manjinske samouprave u području kulture, obrazovanja, informiranja i službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina. Pred posljednje izbore za savjete, koji su održani u lipnju 2012. godine, čak su sastavljene biračke liste nacionalnih manjina. Srpski model manjinske samouprave ostarenje prava pripadnika manjina uvelike delegira nacionalnim savjetima kojima je dana široka ovlast suodlučivanja u poslovima lokalnih vlasti, posebice u području kulture, obrazovanja, informiranja i službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina. Savjeti, osim toga, imaju pravo osnivati ustanove, trgovačka društva i druge organizacije iz područja svoje samouprave.⁴ Savjeti nacionalnih manjina sudjeluju i u procesu odlučivanja lokalnih vlasti kada se njihove odluke tiču nekog od područja zaštite manjinskog identiteta.⁵ Osim ove institucije manjinske samouprave, temeljem odredbi iz Zakona o lokalnoj samoupravi u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave formiraju se savjeti za međunacionalne odnose, tijela koje čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina čiji je zadatak razmatrati pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti.⁶ Za razliku od hrvatskog i srpskog modela, gdje manjinska vijeća čine isključivo pripadnici nacionalnih manjina i koja se biraju na neposrednim ili posrednim izborima (putem elektronske skupštine, kako su se ranije u Srbiji održavali izbori za sve savjete, a danas samo za savjete hrvatske, makedonske i slovenske nacionalne manjine), u ostalim zemljama regije savjetodavna tijela čine ili predstavnici u parlamentu ili imenovani člano-

4 Članak 2. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije 72/09.

5 Vidi Članak 19. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Službeni list SRJ 11/2002 i Službeni glasnik Republike Srbije 72/2009. Vidi također Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije 72/09.

6 Danijela Gavrilović & Nevena Petrušić, Međunacionalni odnosi i zaštita manjinskih prava u Srbiji, *Migracijske i etničke teme* (2011) 27 (3), 419-439.

vi iz reda nacionanih manjina, pa čak i uglednici i predstavnici lokalnih vlasti.

U Makeodniji je Ohridskim sporazumom, čiji je osnovni cilj bilo pronalaženje niza rješenja koja će osigurati jednakost svih etnički zajednica u Makedoniji, i promjenama Ustava koje su njime dogovorene,⁷ Savjet za međunacionalne odnose preimenovan u Komitet za odnose među zajednicama.⁸ Radi se o parlamentarnom tijelu savjetodavnog karaktera, kojeg čine zastupnici u Söbranju, makedonskom parlamentu, i to po sedam iz redova makedonske i albanske zajednice, a po jedan iz redova turske, vlaške, srpske, romske i bošnjačke zajednice. Vijeće nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini (BiH) daje mišljenja, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH. Osim toga, Vijeće može delegirati stručnjaka u radu Ustavno-pravne komisije i Komisije za ljudska prava oba doma Parlamentarne skupštine BiH.⁹ Konzultativna tijela sličnih ovlasti postoje i na razini entiteta. U Republici Srpskoj ustrojen je Savjet nacionalnih manjina Republike Srpske,¹⁰ a na razini Federacije BiH ustrojeno je pak Vijeće manjina Federacije, kao savjetodavno tijelo Parlamenta Federacije BiH.¹¹ Crnogorske manjinske savjete čine „poslanici sa manjinske liste, članovi Vlade koje predlažu predstavnici te manjinske liste, predsjednici općina u kojima manjina čini većinu i drugi poslanici i članovi Vlade, kao i predsjednici općina iz odnosne manjine, koji to žele, predsjednici ma-

anjinskih parlamentarnih stranaka, kao i predsjednici odborničkih klubova manjinskih stranaka.”¹²

U Sloveniji, na primjer, uslijed bitno drugačijeg (i užeg) sustava zaštite manjina, ne postoje vijeća nacionalnih manjina, već se dvije od tri ustavno priznate ‘narodne skupnosti’ (Talijani, Mađari i Romi) organiziraju u samoupravne zajednice. Samoupravne zajednice, uz savjetodavne, imaju i neke funkcije vlasti, i to ne isključivo u vezi s manjinskom samoupravom. Poslovi koje samoupravne zajednice obavljaju izričito su određeni Zakonom o samoupravnim zajednicama, koji je samo jedan od zakona koji parlament usvaja u sulgasnosti sa zastupnicima talijanske i mađarske narodne zajednice.¹³ U Sloveniji je model manjinskih samoupravnih zajednica naslijeđen još iz bivše države.¹⁴ Prava nacionalnih zajednica zajamčena su bez obzira na broj članova zajednice koji živi na području općina u kojima one tradicionalno prebivaju (na primjer, Talijanima je pravo priznato u općinama Kopar, Izola i Piran, a Mađarima u općinama Lendava, Dobrovnik, Hodoš, Šalovci i Moravske Toplice). Ustav Slovenije iz 1991. godine potvrdio je pravo talijanske i mađarske zajednice na ‘samoupravne skupnosti’.¹⁵ Zakon o romskoj zajednici u Republici Sloveniji iz 2007. godine nije propisao isto-vjetno pravo na samoupravne zajednice u opć-

7 Odluka za proglašivanje na amandmanite IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII i XVIII na Ustavot na Republika Makedonija, Služben vesnik na Republika Makedonija 91/01.

8 Svetomir Škaric, Ohrid Agreement and Minority Communities in Macedonia, in Vojislav Stanovčić & Goran Bašić, *Prospects of Multiculturalism in Western Balkan States*, Belgrade, Ethnicity Research Center, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

9 Član 21. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, Službeni glasnik BiH 12/2003. Vidi također Odluku o osnivanju vijeća nacionalnih manjina, Službeni glasnik BiH 38/2006.

10 Vidi Član 17. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srpske 2/2004.

11 Članci 16. - 21. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, 56/2008.

12 Vidi Članak 33. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list 31/2006, 51/2006 i 38/2007. Vidi također Pravila za prve izbore savjeta manjina i Uputstvo o jedinstvenim obrascima za provođenje izbora za članove savjeta, Službeni list RCG, 46/2007.

13 Zakon o samoupravnim narodnih skupnostih, Uradni list RS 65/1994.

14 Ova je institucija manjinskog političkog predstavništva bila uvedena ustavnim reformama iz 1974. godine. U općinama s tadašnjim narodnostima (danas autohtonim nacionalnim zajednicama u Sloveniji) osnovane po modelu samoupravnih interesnih zajednica. Imale su dvojaku ulogu: suradnje sa samoupravnim interesnim zajednicama za kulturu, obrazovanje i predškolski odgoj u pitanjima važnima za pripadnike nacionalne zajednice, a na razini općine djelovale su kao četvrto vijeće općinske skupštine kada se raspravljalo o problemima nacionalne zajednice. Vidi Komac, Miran, *Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji*, Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja, 1999.

15 Članak 64. Ustava Republike Slovenije, Uradni list 33/91.

nama gdje žive pripadnici Roma već je obvezao lokalne organe vlasti da kroz različite programe integriraju Rome.¹⁶

Proliferacija nove institucije manjinskog predstavništva (koja je formalno-pravno manjinska samouprava tek u mađarskom, slovenskom i donekle srpskom slučaju, a u svim ostalim slučajevima institucija s konzultativnim ovlastima) nastaje kao izraz političke volje vlasti zemalja regije da usklade svoja manjinska zakonodavstva s međunarodnim standardima zaštite prava nacionalnih manjina, čak kad ti standardi nisu pravno obvezujući. Naime, pravnoobvezujuće odredbe o konzultativnim manjinskim tijelima ne postoje u Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina, koja je jedan od dva pravno-obvezujuća izvora međunarodnog prava.¹⁷ Ipak, u protekla dva desetljeća i ovo je područje političkog sudjelovanja manjina doživjelo standardizaciju u međunarodnom pravu, ponajviše kroz Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu. Ovaj instrument Organizacije za europsku sigurnost i suradnju zagovara da je sudjelovanje nacionalnih manjina bitna sastavnica miroljubivog i demokratskog društva, koje omogućava održavanje manjinskog identiteta i karakteristika, promičući time stabilnost društva i integritet države koje manjine nastanjuju.¹⁸ Preporuke iz Lunda, doduše pravno neobvezujuće, stoga tek snagom političkog pritiska, potiču države članice Organizacije za europsku sigurnost i

suradnju da osnuju savjetodavna i konzultativna tijela.¹⁹ Takva tijela služe kao „kanali za dijalog između vladinih tijela i nacionalnih manjina“, a mogu „uključivati i odbore za posebne namjene koji bi se bavili takvim pitanjima kao što su stambeni problemi, zemljište, obrazovanje, jezik i kultura“. Nadalje, Preporuke sugeriraju da bi konzultativna tijela trebala biti sastavljena na način da pridonose „učinkovitijoj komunikaciji i unapređivanju interesa manjina“. Savjetodavna i konzultativna tijela „trebalo bi ovlastiti da pokreću pitanja kod donositelja odluka, pripremaju preporuke, formuliraju zakonodavne i druge prijedloge, nadziru proces i prezentiranje stavova o prijedlozima vladinih odluka koje mogu, izravno ili neizravno, utjecati na manjine“. Također, „predstavници vlasti trebali bi redovito konzultirati ova tijela u svezi sa zakonodavnim i administrativnim mjerama koje se odnose na manjine, kako bi bile u skladu sa stavovima manjina i doprinosile izgradnji povjerenja. Konačno, „za učinkovito funkcioniranje ovih tijela potrebno je osigurati odgovarajuća sredstva“. S obzirom na to da je ostvarenje zaštite prava nacionalnih manjina jedan od temeljnih pretpostupnih uvjeta, tzv. kopenhaskih kriterija za članstvo u Europskoj uniji²⁰, neučinkovitost vijeća nacionalnih manjina i nespремnost lokalnih tijela vlasti da osiguraju njihovo financiranje bili su predmetom interesa Europske Komisije u nekoliko uzastopnih izvješća o napretku Hrvatske u ispunjavanju obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.²¹

16 Članci 4.-12. Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS 33/07.

17 Annelies Verstichel, *Elaborating a catalogue of best practices of effective participation of national minorities: review of the opinions of the Advisory Committee regarding article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, European yearbook of minority issues (2002/2003) (1)*, 165-195.

18 Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu na hrvatskom jeziku dostupne na <http://www.osce.org/hr/hcnm/32242>. Vidi također Savjet stručnjaka Vijeća Europe o pitanjima koja se tiču zaštite nacionalnih manjina (Committee of Experts on Issues Related to Protection of National Minorities), „Handbook on Minority Consultative Mechanisms“, DH-MIN(2006)012, dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/5_intergovwork/PDF_DH-MIN_Handbook_MinConMechanisms_en.pdf.

19 Vidi preporuku broj 12, *supra* note 15.

20 Lantschner, Emma; Marko, Joseph; & Petričušić, Antonija (ur.), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Nomos, Baden Baden 2008.

21 Izvješće o napretku Hrvatske za 2005. godinu, dostupno na <http://www.delhrv.ec.europa.eu/uploads/dokumenti/3a87bfc3ab7e5d6740a3a4b1aef3e26a.pdf>, str. 21; Izvješće o napretku Hrvatske za 2006. godinu, dostupno na <http://www.delhrv.ec.europa.eu/uploads/dokumenti/cead87b7d6c2325430e910a72e78de8a.pdf>, str. 12; Izvješće o napretku Hrvatske za 2007. godinu, dostupno na <http://www.delhrv.ec.europa.eu/uploads/dokumenti/8f897d1955660eec9aa5a0769fee0c85.pdf>, str. 10; Izvješće o napretku Hrvatske za 2008. godinu, dostupno na <http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/Progre->

Mandat manjinskih vijeća i pojedinačnih predstavnika²² na županijskom, gradskom i općinskom nivou u Hrvatskoj vrlo je uopćeno i šturo definiran jer Ustavni zakon upućuje na to da on uključuje sudjelovanje u javnom životu i upravljanje lokalnim poslovima.²³ Vijeća tako imaju pravo predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području, uključujući davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose; isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave; biti obaviješteni o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se položaja nacionalne manjine; davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.²⁴ Ovlaсти su vijeća i predstavnika, dakle, konzultativnog karaktera, ne previđaju pravo veta na eventualne odluke predstavničkih tijela koje bi mogle imati negativne implikacije po opstojnost manjinskih zajednica. Propisan djelokrug nadležnosti ni u kojem slučaju ne implicira autonomnost odlučivanja vijeća i predstavnika o bilo kakvim pitanjima iz nadležnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave, te je javno neosporena tvrdnja manjinskih djelatnika (čak i državnih službenika koji se bave provedbom i nadgledanjem provedbe manjinskog zakonodavstva) da se radi o instituciji manjinske samouprave koja je pogrešna.²⁵

ss%20report%202008_final_hrv.pdf, str. 13.

- 22 Ustavni zakon propisuje detaljno mandat vijeća i mandat predstavnika nacionalne manjine (članak 34. UZO PNM). Predstavnik se bira u onoj jedinici samouprave u kojoj nije ispunjen barem jedan od uvjeta za izbor vijeća nacionalnih manjina ali u istoj živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine. Na sve ovlaści i obveze predstavnik odgovara juče se primjenjuju odredbe Ustavnog zakona koje reguliraju rad vijeća (članci 28., 29., 30., 31., 32. i 33. UZO PNM)
- 23 Članak 23. UZO PNM.
- 24 Članak 31. stavak 1. UZO PNM.
- 25 Jedan od posljednjih novinskih tekstova u kojima o vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina

Nositelji izvršnih ovlaści jedinica samouprave (dakle, općinski načelnici, gradonačelnici i župani) dužni su u pripremi prijedloga općih akata od vijeća nacionalnih manjina na njihovu području zatražiti mišljenje i prijedloge o odredbama kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. Ako pak vijeće smatra da je opći akt jedinice samouprave ili neka njegova odredba protivan Ustavu, Ustavnom zakonu ili posebnim zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, dužna je o tome odmah obavijestiti Ministarstvo uprave, nositelje izvršnih ovlaści jedinica samouprave i Savjet za nacionalne manjine. Ministarstvo uprave, ako ocijeni da je osporavani opći akt ili neka njegova odredba protivan zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, obustavit će, u roku od osam dana, njegovu primjenu. Ministarstvo uprave prosljeđuje Vladi odluku o obustavi od primjene općeg akta s prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske i o tome obavještava jedinicu samouprave.²⁶ Zakonskoj mogućnosti unatoč, Ministarstvo uprave, niti ranije nadležan Središnji državni ured za upravu, nisu pokretali postupke obustave statuta na temelju inicijativa vijeća nacionalnih manjina.

3 IZGRADNJA FINACIJSKI OVISNE INSTITUCIJE

Kako se radi o instituciji koja nema presedana u hrvatskom pravno-institucionalnom sustavu, ne čudi početna zbunjenost predstavnika nacionalnih manjina funkcijom i zadaćom vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Različite edukativne aktivnosti poduzete su kako bi im se objasnilo što su to vijeća nacionalnih manjina i koja je uloga njihova djelovanja pri općinskim, gradskim i županijskim tijelima vlasti, te na koji način pripadnici nacionalnih manjina putem svojih vijeća i predstavnika mogu utjecati na odluke koje se odnose na njihov položaj i prava u općinama, gradovima i županijama u kojima žive. Obrazovne radioni-

čak i predstavnici državnih institucija govore kao o „manjinskoj samoupravi“ u Paulina Arbutina, „Izbori reda radi“, *Novosti* broj 603, 08.07.2011.

- 26 Članak 32. stavak 1-5. UZO PNM.

ce i seminare financirale su i državne institucije (npr. Vladin ured za nacionalne manije, Savjet za nacionalne manjine, Ministarstvo pravosuđa itd.) i mnogobrojni strani donatori s ciljem izobrazbe izabranih vijećnika. Šteta je što se pri edukaciji o funkcijama i ovlastima vijeća i predstavnika nacionalnih manjina uglavnom bavilo predstavnicima u vijećima nacionalnih manjina, a rjeđe s članovima poglavarstava te službenicima jedinica lokalne samouprave, jer potonji su ti koji faktički omogućavaju oživotvorenje uloge vijeća.²⁷

Obveza jedinica samouprave da financiraju vijeća poprilično je šturo formulirana. Ustavni zakon propisuje da se sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina osiguravaju iz sredstava jedinica samouprave,²⁸ ali ne propisuje eventualne sankcije za one jedinice koje to propuste učiniti. Ministarstvo uprave koje je nadležno za kontrolu djelovanja lokalne samouprave, vrlo restriktivno tumači svoje ovlasti kontrole provođenja Ustavnog zakona te ne kažnjava jedinice samouprave koje ne osiguraju sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina. Iako se vijeća mogu financirati i iz državnog proračuna²⁹, to u početku nije bila praksa, ali je postala posljednjih nekoliko godina. Posljednji podaci o provedbi Ustavnog zakona iskazuju da je Vlada donijela Odluku o financiranju programa vijeća i predstavnika nacionalnih manjina na sjednici održanoj 16. srpnja 2009. godine. Sredstva u iznosu od 454.000 kuna, osigurana su u 2009. godini po 4.000 kuna za pojedino vijeće nacionalne manjine te 1.500 kuna po predstavniku nacionalne manjine za ukupno 94 vijeća i 52 predstavnika. Dodijeljena proračunska sred-

stva mogu se koristiti za ostvarivanje programa rada vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, te pokriće pripadajućih materijalnih troškova.³⁰ Iznenaduje ovakvo obrazloženje svrhe korištenja sredstava, jer isto nije u skladu s odredbom Ustavnog zakona koja propisuje da se sredstva iz državnog proračuna, namijenjena vijećima i predstavnicima trebaju trošiti isključivo „za ostvarivanje *određenih programa* vijeća nacionalnih manjina“, ne i za pokriće pripadajućih materijalnih troškova (čije se financiranje treba osigurati iz sredstava jedinica samouprave). Vlada je ovakvom mjerom (suprotnom slovu Ustavnog zakona) propustila zahtijevati kontrolu za što i na koji su način sredstva potrošena. U obrazloženju odluke Vlada je pak istakla da dodjela sredstava „izjednačuje položaj vijeća i predstavnika u financijskom smislu, kako bi, bez obzira na područje na kojem djeluju, bili u jednakoj mogućnosti ostvarivati zadaće zbog kojih su osnovani“.³¹ Uzevši u obzir simboličnu vrijednost dodijeljenih sredstava, jasno je da se opseg aktivnosti koje vijeća i predstavnici mogu njima financirati ostaje vrlo ograničen.

Vijeće nacionalne manjine je neprofitna pravna osoba koja svojstvo pravne osobe stječe upisom u registar vijeća nacionalnih manjina koji vodi Ministarstvo uprave.³² Za svoje obveze vijeće nacionalne manjine odgovara svojom cjelokupnom imovinom.³³ Naziv vijeća mora biti na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, te na jeziku i pismu kojim se služi nacionalna manjina koja je osnovala vijeće. Osim toga, naziv vijeća mora sadržavati oznaku nacionalne manjine i oznaku područja za koje je izabrano.³⁴ Vijeće izabire

27 Ipak, valja istaknuti da su hrvatske vlasti poduzele određen broj edukativnih aktivnosti s ciljem obrazovanja javnih službenika. Npr. u 2003. godini Vlada je putem Ureda za nacionalne manjine i Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave organizirala četiri informativna seminara za vijeća, predstavnike i javne službenike za područje Grada Zagreba i Zagrebačke, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije.

28 Članak 28. stavak 1. UZOPNM propisuje da su jedinice samouprave dužne osigurati sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina, uključujući sredstva za obavljanje administrativnih poslova za njihove potrebe, a mogu osigurati i sredstva za provođenje određenih aktivnosti utvrđenih programom rada vijeća nacionalne manjine.

29 Članak 28. stavak 2. UZOPNM.

30 Vidi Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2009. godinu za potrebe nacionalnih manjina, prihvaćeno na 20. sjednici Hrvatskog sabora 26. studenoga 2010. i dostupno na <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=34441>.

31 *Ibid.*

32 Članak 25. stavak 1. Vidi također Pravilnik o obrascima i načinu vođenja Registra vijeća nacionalnih manjina, Narodne novine 120/03 i 24/04 koji propisuje sadržaj registra vijeća nacionalnih manjina i način njegova vođenja, te obrazac zahtjeva za upis u registar vijeća nacionalnih manjina.

33 Članak 25. stavak 1. UZOPNM.

34 Članak 25. stavak 2. i 3. UZOPNM.

predsjednika/cu i njegovu/njenu zamjenika/cu.³⁵ Predsjednik/ca predstavlja i zastupa vijeće, saziva sjednice vijeća i ima prava i obveze određene statutom vijeća. Svako je vijeće dužno donijeti program rada, financijski plan i završni račun, te statut kojim se uređuju pitanja od značaja za rad vijeća.³⁶ Svi ovi dokumenti objavljuju se u službenom glasilu jedinice samouprave za čije je područje osnovano.³⁷ Sredstva koja Vijeće nacionalne manjine može ostvarivati su i sredstva od vlastite imovine, od donacija, poklona, nasljedstva, itd. No ta se sredstva mogu koristiti samo za djelatnosti i poslove utvrđene u programu rada vijeća. Sredstva pak iz državnog proračuna ili proračuna jedinice samouprave mogu se koristiti isključivo za namjene određene proračunom odnosno odlukom kojom se uređuje izvršenje proračuna.³⁸ Biti predstavnikom u vijeću nacionalne manjine ne podrazumijeva profesionalnu angažiranost jer članovi vijeća tu dužnosti trebali bi, u skladu s namjerom zakonodavca, obavljati na dragovoljnoj osnovi. U međuvremenu, oni su dobili pravo na naknadu troškova po odobrenju ministra uprave.³⁹ Pravilnikom o naknadi troškova i nagradi za rad propisano je da članovi vijeća i pojedinačni predstavnici imaju pravo na naknadu troškova javnog prijevoza i pravo na dnevnice. Osim toga, pravilnik utvrđuje da imaju pravo na mjesečnu nagradu najviše do visine od 50% od iznosa naknade koju ostvaruju članovi predstavničkog tijela jedinice samouprave u kojoj vijeće ili pojedinačni predstavnik djeluju.⁴⁰ Upravo ova financijska komponenta mandata vijeća i predstavnika je presudan faktor angažiranosti i motiviranosti pripadnika nacionalnih manjina da se

kandidiraju na izborima, posebice kod romske nacionalne manjine.

Savjet za nacionalne manjine⁴¹ u više je navrata isticao potrebu pružanja financijske i logističke potpore jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, budući da one same nemaju dovoljno kapaciteta za ispunjenje odredbi iz Ustavnog zakona vezanih za stvaranje uvjeta za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u svojim sredinama. Osim toga, Savjet za nacionalne manjine sugerirao je i da je potrebno poraditi na omogućavanju medijske prezentacije vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, odnosno omogućiti im pristup javnim medijima na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, kako bi se doprinijelo predstavljanju i informiranju javnosti o ulozi vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u lokalnoj i područnoj samoupravi.

Unatoč trnovitim počecima i obostranom nesnalaženju u pogledu nadležnosti i mandata vijeća, osviještenost o postojanju vijeća kao tijela manjinske samouprave ukorijenila se postepeno u jedinicama samouprave. Stav lokalnih i regionalnih institucija vlasti itekako se promijenio u odnosu na početno nesnalaženje lokalnih javnih službenika, ali i megalomanskih očekivanja nekih tada tek izabranih predstavnika u vijeća nacionalnih manjina. Osim toga, u mnogim jedinicama osnovane su koordinacije vijeća, gradovi su osigurali sredstva za urede vijeća, itd. Na žalost, neki politički predstavnici lokalne i županijske vlasti još ne prihvaćaju činjenicu da Ustavni zakon daje manjinama pravo da sudjeluju u donošenju lokalnih odluka. Naime, zbog malog broja manjinskih zastupnika u predstavničkim tijelima lokalne samouprave manjinski prijedlozi mogu lako biti preglašani. Uzimanje u obzir sugestija vijeća i kontinuiran konzultativni postupak u svim pitanjima lokalnog i regionalnog nivoa koja se tiču očuvanja i dobrobiti manjinskih zajednica doprinosi stvaranju inkluzivnog društva u kojemu se glas ranjivijih društvenih skupina, a nacionalne manjine to svakako jesu, uzima u obzir

35 Članak 26. UZPNM.

36 Članak 27. stavak 1. UZPNM.

37 Članak 27. stavak 1. UZPNM.

38 Članak 29. UZPNM.

39 Članak 30. UZPNM. Vidi i Pravilnik o naknadi troškova i nagradi za rad članovima vijeća i predstavnicima nacionalnih manjina, Narodne novine 24/06.

40 Na primjer, u Gradu Zagrebu, svi predstavnici u vijećima dobivaju naknadu u iznosu od 1.000 kuna, dok u manjim mjestima ta naknada može biti i deset puta manja. Vidi npr. Odluka o iznosu sredstava mjesečne nagrade za rad članovima vijeća i predstavnicima nacionalnih manjina Grada Zagreba (16/06), Službeni glasnik Grada Zagreba 16/06.

41 Savjet za nacionalne manjine je autonomno krovno tijelo nacionalnih manjina na državnoj razini koje povezuje institucije i interese nacionalnih manjina. Savjet se bavi cjelovitom manjinskom problematikom u okviru svih pozitivnih zakona koji se tiču nacionalnih manjina. Više informacija na <http://www.savjet.nacionalne-manjine.info/>.

i uvažava. Većina vijeća još uvijek ima ozbiljnih kadrovskih, materijalnih i tehničkih problema, uz manje izuzetke u gradu Zagrebu. Prostorni i kadrovski uvjeti za funkcioniranje vijeća su ograničeni, često i neadekvatni. Osim toga, u nekim sredinama i motivacija predstavnika u vijećima je na vrlo niskoj razini. Nerazumijevanje vlastite uloge, nedovoljno razumijevanje Ustavnog zakona i nesnalaženje u njegovoj primjeni te ostvarivanju prava i dalje su prisutni. Doprinos vijeća je u većini jedinica samouprave još uvijek više nego skroman. Konačno, empirijsko istraživanje koje su 2010. godine proveli suradnici Fakulteta političkih znanosti ukazalo je da manjine same (tj. predstavnici u vijećima) ne iskazuju znatan interes za ostvarivanje nekih prava koja su bila namijenjena vijećima i predstavnicima. Naime, činjenica je da se neke od nadležnosti vijeća mogu (kvalitetnije) ostvariti i kroz neke druge političke kanale i mehanizme; prvenstveno kroz djelovanje političkih predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave. Osim toga, prilično je ograničen rezultat predstavnika u vijećima prilikom predlaganja mjera za unapređenje položaja nacionalnih manjina pred predstavničkim tijelima lokalnih i regionalnih vlasti. Trećina vijeća i predstavnici prema vlastitom očitovanju do sada u aktualnom mandatu nisu predložili niti jednu mjeru za poboljšanje položaja nacionalnih manjina. Predstavnici izvršne vlasti još nepovoljnije ocjenjuje utjecaj vijeća. Čak 57% tvrdi kako vijeća i predstavnici u tekućem mandatu nisu predložili niti jednu mjeru. Više od polovice vijeća to je učinilo od 1-5 puta, što potvrđuje i 37% predstavnika izvršne vlasti. Samo oko 5% vijeća i predstavnika aktivno predlaže mjere, što znači da su to u aktualnom mandatu činili više od 15 puta.⁴²

42 Stojan Obradović, Treba naći bolja rješenja za zadovoljavanje vitalnih manjinskih potreba, intervju s prof. dr. Sinišom Tatalovićem, voditeljem prvog empirijskog istraživanja o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, *Manjinski forum*, 2010 (3), 39.

4 KOORDINACIJE VIJEĆA NACIONALNIH MANJINA: DODATAN PRIMJER MANJKAVOSTI INSTITUCIJE

Radi usklađivanja ili unaprjeđivanja zajedničkih interesa dva ili više vijeća nacionalnih manjina mogu se osnovati koordinacije vijeća nacionalnih manjina. Prvotni je cilj koordinacija usuglašavanje stavove o pitanjima iz djelokruga vijeća.⁴³ Tijekom protekla dva mandata koordinacije vijeća i predstavnika uspostavljene su na različitim razinama i u različitom sastavu (bilo iste nacionalne manjine u više jedinica lokalne i regionalne samouprave, ili vijeća više manjina u istoj jedinici lokalne samouprave).⁴⁴ Nedavno istraživanje Fakulteta političkih znanosti o financiranju vijeća ukazalo je na to da među manjinskim vijećima ne postoji dovoljna koordinacija jer je tek nešto više od polovine vijeća organiziralo koordinacije.⁴⁵ Problem za rad koordinacija predstavljala je i činjenica da Ustavni zakon nije predviđao do posljednjih izmjena iz 2010. godine mogućnost stjecanja pravne osobnosti. Zbog toga koordinacije nisu mogle raspolagati financijskim sredstvima. U praksi je pronađeno rješenje tako što su se neke od njih ranije registrirale kao udruge. Posljednjim izmjenama Ustavnog zakona te normiranjem Registra vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina taj je problem riješen.⁴⁶

Ustavni zakon iz 2002. godine predvidio je da će se Koordinaciju vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske osnovati kada sporazumu o osnivanju ove koordinacije pristupi više od polovine vijeća nacionalnih manjina područne

43 Članak 33. UZPNM.

44 Vidi ilustrativno, Sporazum o osnivanju Koordinacije nacionalnih manjina Grada Zagreba, Odluka o sudjelovanju u radu Koordinacije nacionalnih manjina Grada Zagreba - židovska nacionalna manjina, Odluka o sudjelovanju u radu Koordinacije nacionalnih manjina Grada Zagreba - ukrajinska nacionalna manjina, sve u Službeni glasnik Grada Zagreba 23/03.

45 Siniša Tatalović, Ružica Jakešević & Tomislav Laco-
vić, Funkcioniranje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, <http://www.nacionalne-manjine.info/istrazivanja.html> (2010).

46 Zakon o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, Narodne novine 80/2011.

(regionalne) samouprave. U osam godina ova koordinacija nije osnovana, najviše kao posljedica činjenice da tekst Ustavnog zakona nije izvorno predvidio formalnopravni status Koordinacije. Amandman Ustavnog zakona usvojen u lipnju 2010. godine nastojao je ispraviti ovaj propust. Njime je predviđeno da će se Koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske ustanoviti kao neprofitna pravna osoba koja svojstvo pravne osobe stječe upisom u Registar. Nadalje, predviđeno je da će Koordinaciju vijeća nacionalnih manjina činiti (do tada) izabrana nacionalna vijeća pojedine nacionalne manjine ili krovna udruga te manjine.⁴⁷ Neobično je (čak i suprotno načelima jednakosti pred zakonom⁴⁸, ravnopravnosti svih nacionalnih manjina⁴⁹ i političkog pluralizma) da je zakonodavac u tekst općeg Ustavnog zakona, pravnog akta koji uređuje prava svih nacionalnih manjina, amandmanima iz lipnja 2010. godine normirao da „Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost”.⁵⁰ Ova je odredba ipak ukinuta Odlukom Ustavnog suda od 29. srpnja 2011.⁵¹ Predlagatelj (Srpski demokratski forum i Socijalistička partija Hrvatske - SPH) su osporavali odredbu⁵², smatrajući da nije u suglasnosti s člancima 15. stavkom 1. i 43. Ustava.⁵³ Svoj prijedlog

za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom predlagatelji su obrazložili time da se gornjom odredbom „pripadnici srpske nacionalne manjine dovode u neravnopravan položaj prema drugim nacionalnim manjinama u Republici Hrvatskoj budući da druge nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj slobodno osnivaju koordinaciju vijeća svoje nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske, dok je pripadnicima srpske nacionalne manjine ta koordinacija nametnuta, odnosno propisana u obliku udruge građana koja se zove ‘Srpsko narodno vijeće’”⁵⁴

Ustavni sud je obrazložio da se pravne osobe javnog prava ne mogu smatrati udrugama, jer bi „osporenim zakonskim rješenjem SNV dobio dvostruki, međusobno suprotstavljeni, pravni subjektivitet. On je, s jedne strane, udruga koja potpada pod jamstva slobode udruživanja, a, s druge strane, zakonom osnovana pravna osoba javnog prava koja ne potpada pod jamstva slobode udruživanja i koja bi tu slobodu, po sili svojih zakonskih ovlasti, mogla ograničavati.”⁵⁵ Nadalje, Ustavni je sud istaknuo da „izuzimanje srpske nacionalne manjine iz općeg zakonskog uređenja koordinacija ima više aspekata: prvo, umjesto koordinacije, kao pravne osobe javnog prava koja to svojstvo stječe nakon što se ispune zakonom propisane pretpostavke (to jest prethodni sporazum više od polovine ‘županijskih’ vijeća), koordinacija srpske nacionalne manjine ne podliježe tim zakonskim pretpostavkama, jer je status koordinacije zakonom priznat konkretnoj udruzi srpske nacionalne manjine koja djeluje od 1999. godine; drugo, ta udruga svojstvo pravne osobe javnog prava ne stječe upisom u registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave, nego joj je javnopravna osobnost priznata samim zakonom; treće, ta udruga djeluje kao koordinacija po sili zakona, pa u okviru srpske nacionalne manjine koordinacija nije izraz sporazuma (to jest suglasnosti pravnih volja) većine izabranih vijeća srpske nacionalne manjine.”⁵⁶

zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.”

54 Para. 13. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011.

55 Para. 24. i 25., *ibid.*

56 Para. 27., *ibid.*

47 Članak 33. stavak 6.-7. Vidi također Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (UZID UZOoPNM), Narodne novine 47/10.

48 Članak 14. st. 2. Ustava propisuje: „Svi su pred zakonom jednaki.” Vidi Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 85/10 - pročišćeni tekst.

49 Čl. 15. st. 1. Ustava glasi: „U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.”

50 Članak 33. stavak 8. UZOoPNM.

51 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011 od 29. srpnja 2011.

52 Članak 4. UZID UZOoPNM-a, kojim se članak 33. UZOoPNM-a dopunjuje novim stavcima 7. i 8., Narodne novine 47/10.

53 Članak 43. Ustava propisuje „(1) Svakom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom. (2) Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je

5 MANJINSKO IGNORIRANJE IZBORA: PREDSTAVNIČKI LEGALITET BEZ LEGITIMITETA

Manjine u Hrvatskoj već su tri puta birale vijeća i predstavnike u jedinicama samouprave: prvi puta 2003. i 2004. godine, potom 2007., te 2011. godine. Predstavnici manjina biraju vijeće nacionalnih manjina u onim jedinicama samouprave (bilo koje razine) na čijem području pripadnici pojedine nacionalne manjine sudjeluju s najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu. Na *lokalnoj* razini, vijeća se izabiru ako nacionalna manjina čini više od 1,5% ukupnog stanovništva, a u kojoj u isto vrijeme u jedinici *lokalne* samouprave živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine. Na prvim je izborima tekst Ustavnog zakona bio tumačen povoljnije po manjine, pa ova dva uvjeta nisu morala biti kumulativno ispunjena.

Stoga su 2003. izbori bili raspisani za 471 vijeća, a izbori 2007. godine bili su raspisani za manji broj vijeća – 308. Također, izbor vijeća je moguć u jedinicama *područne* (*regionalne*) samouprave na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine.⁵⁷ Brojnost vijeća uvjetovana je razinom samouprave, pa se u vijeća nacionalnih manjina općine bira 10 članova, u vijeća nacionalnih manjina grada 15, a u vijeća nacionalnih manjina županije 25 članova pripadnika nacionalne manjine.⁵⁸ Kako bi se omogućilo što rasprostranjenije ostvarenje ove manjinske institucije, propisano je da je u slučajevima neispunjenja gore spomenutih uvjeta, na području jedinice samouprave u kojoj živi 100 ili više pripadnika nacionalne manjine moguće izabrati predstavnika nacionalnih manjina.⁵⁹

Aktivno biračko pravo u slučaju izbora za vijeća ili pojedinačnog predstavnika nacionalne manjine imaju svi punoljetni hrvatski državljani, pripadnici nacionalnih manjina s prebivalištem na području jedinice samouprave u kojoj se provodi izbor. Kandidate za članove vijeća i za pojedinačne predstavnike nacionalnih manjina mogu predlagati udruge nacionalnih manjina ili

pak najmanje 20 pripadnika nacionalne manjine s područja općine, odnosno 30 s područja grada i 50 s područja županije.⁶⁰ Odluku o raspisivanju izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina donosi Vlada.⁶¹

Članovi vijeća nacionalnih manjina i pojedinačni predstavnici nacionalnih manjina biraju se neposredno na izborima, tajnim glasanjem na mandat od četiri godine. Na postupak izbora i druga pitanja u svezi s njihovim izborom primjenjuju se odredbe Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.⁶² Članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina se biraju većinskim izbornim sustavom u kojem cijelo područje općine ili grada, županije ili Grada Zagreba čini jednu izbornu jedinicu.⁶³ Za člana vijeća ili predstavnika izabran je kandidat odnosno kandidati koji na izborima dobiju relativnu većinu glasova birača koji su glasovali. Nakon provedenih izbora Vlada donosi odluku o davanju ovlaštenja za sazivanje konstituirajućih sjednica vijeća nacionalnih manjina. Njome ovlašćuje općinske načelnike, gradonačelnike i župane da u roku od 30 dana od objave odluke sazovu konstituirajuće sjednice vijeća nacionalnih manjina u općinama, gradovima i županijama u kojima su izbori provedeni.

Na prvim izborima za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održanim 18. svibnja 2003. (održani su i dopunski izbori za neka vijeća i 2004. godine) odaziv birača bio je iznimno skroman (glasalo je ispod 10% registriranih manjinskih birača). Posljedično, slijedila je kritika predstavnika manjinske zajednice koji su izbore za vijeća smatrali neuspjelim, loše organiziranim i prerano raspisanim.⁶⁴ O upitnoj legitimnosti re-

60 Članak 24.stavak 4. UZOPNM.

61 Odluka Vlade Republike Hrvatske o raspisivanju izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u županijama, gradovima i općinama, NN 56/11. Vidi i Odluku o raspisivanju izbora za predstavnike nacionalnih manjina u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine 49/07.

62 Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05 - pročišćeni tekst, 109/07).

63 *Ibid.* Vidi također članak 24. stavak 5. UZOPNM.

64 Vidi npr. Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, „Izvjешće o dopunskim odnosno

57 Članak 24.stavak 1. UZOPNM.

58 Članak 24.stavak 2. UZOPNM.

59 Članak 24.stavak 3. UZOPNM.

zultata izbora oglasila se i tadašnja misija OEES-a u Hrvatskoj i nevladina udruga GONG.⁶⁵ Razlog za slab odaziv manjinski su politički predstavnici i aktivisti pronalazili u činjenici da izdvojeni manjinski izbori zapravo stigmatiziraju pripadnike nacionalnih manjina, jer ih primoravaju da izlaskom na birališta javno iskazuju svoju manjinsku pripadnost. Zagovornici takvog stava predlagali su organizaciju izbora za vijeća uz redovne, parlamentarne ili lokalne izbore. Drugo objašnjenje niskog odaziva neki su nalazili u nedostatnoj educiranosti o (tada novoj) instituciji manjinskog predstavljanja. Vlada se očitovala na ove kritike, ističući tada da će „se izborom vijeća i predstavnika nacionalnih manjina i ulaskom velikog broja novih ljudi u društveni život Hrvatske, sve sredine senzibilizirati u rješavanju problema svakodnevnog života i ostvarivanju ustavnih i zakonskih prava nacionalnih manjina“.⁶⁶

Drugim izborima za vijeća i predstavnike prethodila je stoga medijska kampanja financirana sredstvima Europske unije.⁶⁷ Cilj joj je bio povećati vidljivost izbora kako među manjinskom populacijom, tako i među pripadnicima većinskog naroda. 17. lipnja 2007. godine održani su drugi izbori za vijeća. Biralo se 308 vijeća i 228 predstavnika nacionalnih manjina. Na razini županija za vijeća je glasovalo tek 9,88 % od ukupnog broja glasača, na razini grada 8,04 % i na razini općine 17,02 %. Za predstavnike nacionalnih manjina na razini županije glasovalo je 12,55 %

birača, na razini grada 11,03 % onih s pravom glasa i na razini općine 18,08 %.⁶⁸ U prosjeku je, na razni države, na drugim izborima glasovalo oko 13% manjinskih birača.

Rezultati trećih izbora, održanih 10. srpnja 2011. godine, ne ukazuju da je došlo do znatnijeg povećanja zanimanja glasača za instituciju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Mogućnost predložiti kandidate za članove vijeća nacionalnih manjina iskoristilo je ukupno 14 nacionalnih manjina (albanska, bošnjačka, crnogorska, češka, mađarska, makedonska, njemačka, romska, rusinska, slovačka, slovenska, srpska, talijanska i ukrajinska). Mogućnost predložiti kandidate za predstavnika nacionalne manjine iskoristilo je pak 18 nacionalnih manjina (albanska, bošnjačka, bugarska, crnogorska, češka, mađarska, makedonska, njemačka, poljska, romska, rusinska, ruska, slovačka, slovenska, srpska, talijanska, ukrajinska i židovska), dok ovu mogućnost nije iskoristila samo rumunjska nacionalna manjina. Ukupno se na izbornim listama za članove vijeća nacionalnih manjina nalazilo 6281 kandidata/kandidatkinja (koji su se birali u 311 vijeća), a za predstavnike nacionalnih manjina nalazilo 219 kandidata/kandidatkinje (za ukupno 227 vijeća). Na izbore za vijeća nacionalnih manjina na razini županije izašlo je 33.365 ljudi ili 10,44% birača, na razini grada 15.760 ljudi ili 9,45% birača i na razini općine 14.617 ljudi ili 15,93% birača. Na izborima za pojedinačne predstavnike glasovalo je 1.845 birača (13,30%) na razini županije, 1.544 birača (17,47%) na razini grada i 1.172 birača (23,51%) na razini općine.⁶⁹ Trend povećanja broja birača, dakle, postoji u odnosu na ranije izbore, ali je i dalje neznatan. Osim toga, prema podacima s izbora 2011. nesporno je da u nekim jedinicama uopće nije bilo kandidata nacionalnih manjina koji bi se natjecali, ili je pak bio samo jedan kandi-

ponovljenim izborima za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave“, dostupno na <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=6032>.

65 Vidi „OEES zabrinut zbog slabog odaziva na izborima za manjine u RH“, Index.hr, 19. svibnja 2003., dostupno na <http://www.index.hr/vijesti/clanak/oess-zabrinut-zbog-slabog-odaziva-na-izborima-za-manjine-u-rh/138476.aspx>.

66 Vidi „Vlada: Izbori za predstavnike manjina nisu raspisani prerano, odaziv očekivan“, Index.hr, 23. svibnja 2003., dostupno na <http://www.index.hr/vijesti/clanak/vlada-izbori-za-predstavnike-manjina-nisu-raspisani-prerano-odaziv-ocekivan/139130.aspx>.

67 Medijska kampanja nastala je u sklopu projekta „Potpora vijećima nacionalnih manjina na područjima posebne državne skrbi“ koji je financirala Europska unija, a provodio WYG International i CPM od lipnja 2006. do studenoga 2007. Više informacija na <http://www.nacionalne-manjine.info/>.

68 Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, „Informacija o rezultatima izbora za članove vijeća i za predstavnike nacionalnih manjina“, dostupno na <http://www.izbori.hr/2007Manjine/rezultati/uvod.pdf>.

69 Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske „Informacija o rezultatima izbora za članove vijeća i za predstavnike nacionalnih manjina 2011.“, dostupno na <http://www.izbori.hr/izbori/izborimanjine11.nsf/wi/openform>.

dat pojedine manjine, što znači da nije bilo stvarnih izbora.

Dok politički predstavnici nacionalnih manjina ističu da se izbori održavaju na premalenom broju biračkih mjesta, što po njima također utječe na slab odaziv birača, taj argument pobijaju službeni rezultati izbora koji su izvijestili da su na posljednjim izborima pripadnici nacionalnih manjina mogli glasovati na ukupno 736 biračkih mjesta.⁷⁰ Slab odaziv manjinskih birača i nedostatak interesa za izbor vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u trećem uzastopnom mandatu institucije nameće zaključak da bi trebalo povećati postotni udio nacionalne manjine u stanovništvu jedinice lokalne i regionalne samouprave kao uvjet za izbor vijeća ili predstavnika. Da podsjetim, vijeća se izabiru u onim općinama i gradovima u kojima predstavnici pojedine nacionalne manjine čine bar 1,5% ukupnog stanovništva, te u onim županijama u kojima ima barem pet stotina pripadnika pojedine nacionalne manjine. Članovima svake takve manjinske zajednice omogućeno je isticati liste za izbor vijeća. Posljedično, moguće je isticati kandidate u mnogobrojnim općinama i gradovima, posebice imajući u vidu veliki broj malih općina u Hrvatskoj. Stoga bi se podizanjem „praga“ u konačnici smanjio ukupni broj vijeća, ali bi eventualno legitimnost njihova mandata bila povećana.

U slučaju posljednjih izbora, održanih u srpnju 2011. godine, smatrao se da će na izlaznost i interes birača utjecati i okolnost njihove organizacije u doba godišnjih odmora. Aleksandar Tolnauer, predsjednik Savjeta za nacionalne manjine, zagovarao je i prije posljednjih izbora da bi ih trebalo „prebaciti“ u termin izbora za predstavnička i izvršna tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave. Obrazložio je to činjenicom da su vijeća i predstavnici nacionalnih manjina „sastavni dio lokalne i područne samouprave i njihov bi način biranja trebao biti po zakonu o izboru njihovih predstavničkih i izvršnih tijela, što bi imalo višestruki efekt za čitavo društvo“. Dio političkih predstavnika nacionalnih manjina predlagalo je čak u slučaju posljednjih izbora za vijeća njihovo provođenje paralelno s parlamentarnim izborima koji su održali krajem 2011. godine. Takvo rješenje bi osiguralo veći legitimitet vijećima i pred-

stavnici jer bi za njih glasovao znatniji broj birača, a osim toga smanjili bi se i troškovi organizacije izbora. Iako zakonodavac do sada očito nije pokazao sluh za zahtjeve manjinskih zajednica, smatram da je nužno da se izbori za vijeća i pojedinačne predstavnike nacionalnih manjina provode istoga dana kada i redovni izbori za tijela lokalne i regionalne samouprave. Isključivo na taj način će se postići veći odaziv birača, povećat će se broj kao i dostupnost biračkih mjesta te smanjiti mogućnost stigmatizacije pripadnika nacionalnih manjina prilikom izbora, a izbori za vijeća i predstavnike manjina postat će jeftiniji. Povećanjem izlaznosti pripadnika manjina potvrđuje se značaj i svrha vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u njihovim sredinama. Kako je u Ministarstvu uprave u tijeku reforma cjelovitog izbornog zakonodavstva, nadam se da će nadležna tijela osmisliti način kako izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina normirati zakonodavstvom koje će regulirati izbore u lokalna i regionalna predstavnička i izvršna tijela. Ovakav potez učinio bi i da mandati vijeća i predstavnika nacionalnih manjina budu paralelni mandatima predstavničkih i izvršnih tijela, te ih i na taj način osnažio i doprinjeo njihovoj svrhovitosti.

6 ZAKLJUČAK

Institucijom vijeća i predstavnika nacionalnih manjina omogućuje se pripadnicima nacionalnih manjina neposredan utjecaj na rješavanje onih pitanja u nadležnosti lokalnog predstavničkog tijela i lokalnih izvršnih i upravnih tijela koja se na njih odnose ili pak utječu na njihov položaj ili prava. Smatram da članak 31. Ustavnog zakona, koji propisuje da vijeća nacionalnih manjina predlažu lokalnim i regionalnim tijelima opće akte o pitanjima od značaja za nacionalnu manjinu, treba tumačiti tako da su vijeća sukreatori lokalnih politika, bilo da se radi o komunalnoj infrastrukturi, odlučivanju o novim generalnim urbanističkim planovima, izgradnji domova zdravlja, dječjih vrtića i škola. Sve su to teme na koje vijeća trebaju imati mogućnost utjecati, iako još uvijek u praksi nije tako. Ne počnu li vijeća i predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti surađivati na ovaj način, svrhovitost opstanka vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u javnoj samoupravi (postaje vrlo upitna jer svrha institucije vijeća i pripadnika,

⁷⁰ Ibid.

da budu kanali za sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima na lokalnoj razini nije ostvarena.

Unatoč financijskoj ovisnosti i prilično ograničenim ovlastima, na izabranim je predstavnicima i vijećima nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i regionalne samouprave angažirati se na način da štite kulturnu autonomiju svoje manjinske zajednice, ali i da sukreiraju odluke lokalne vlasti koje mogu utjecati na svakodnevnu kvalitetu života pripadnika manjina. Kada lokalne vlasti nisu voljne osigurati ostvarenje ovih prava, vijeća i predstavnici trebaju zahtijevati upravni nadzor i koristiti mehanizam predviđen Ustavnim zakonom, te na taj način osporiti opće akte ili odredbe protivne zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. Neprimjenom ovlasti i prava koja im stoje na raspolaganju manjinski vijećnici iskazuju da nisu spremni odgovorno pristupiti ostvarenju svog mandata i zadaća vijeća.

Slab odaziv birača u sva tri prethodna izborna ciklusa nameće zaključak da pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj ne doživljavaju instituciju manjinskog sudjelovanja u političkom životu lokalnih i regionalnih zajednica kao značajan medij rješavanja i zagovaranja političkih i društvenih pitanja od manjinskog interesa. Naime, manjine same kontinuirano ne iskazuju zanimanje za izbor vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Iako se već nakon prvih izbora za vijeća i predstavnike uočio problem slabog odaziva birača, njemu se nije konstruktivno pristupilo. Iz redova manjinskih udruga i njihovih predstavnika tada je izniknuo prijedlog da se izbori za vijeća organiziraju uz opće lokalne izbore. Istovremena organizacija izbora za vijeća s lokalnim izborima rasteretila bi državni proračun, a pripadnicima nacionalnih manjina koji se eventualno osjećaju označenima zbog odlaska na biralište na dan kada glasuju samo manjine, dala bi mogućnost da ostvare svoje demokratsko pravo bez osjećaja nelagode. Najvažnije, takva bi mjera osigurala veći udio nacionalnih manjina na izborima i dala legitimitet vijećima i predstavnicima. Nažalost, ta ideja još nije zaživjela, i izbori za vijeća događaju se u manje-više pravilnim četverogodišnjim ciklusima.

Smatram da će najbolji motiv za veći odaziv birača na budućim izborima biti eventualni solidni rezultati i uspješnost postojećih vijeća. Tek

nakon što pripadnici nacionalnih manjina budu zamjećivali promjene u lokalnoj i regionalnoj zajednici koje mogu pripisati zalaganju svojih vijeća, prepoznat će ovu instituciju manjinske samouprave kao vrijednu i važnu. Na žalost, niti u trećem mandatu, vijeća i predstavnici se uglavnom nisu nametnuli javnosti, manjinskoj ni većinskoj, kao institucija koja služi suradnji, koja povezuje manjine s lokalnom zajednicom u kojoj one prebivaju i skrbi za rješavanje njihovih konkretnih problema.

